

ANÁLISES E REFLEXÕES SOBRE O PROGRAMA FUTURE-SE DO MEC

Introdução

As Instituições Federais de Educação Superior estão inseridas em um ambiente complexo e dinâmico, marcado por velozes e constantes transformações, que envolvem avanços tecnológicos, novos paradigmas comunicacionais e fluxos sociais cada vez mais interativos e conectados.

A Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE) - Instituição centenária com tradição em ensino, extensão e pesquisa no Estado e no País – resgata a sua história secular marcada pela capacidade de inovação e contribui com a superação dos problemas sociais, ambientais e econômicos. A UFRPE que sempre se dedicou à formação em ciências agrárias, diante das demandas e anseios sociais, incrementou as áreas de Ciências Humanas, Sociais, Biológicas, Exatas e da Terra, hoje todas com o mesmo alcance e importância que participam diretamente no desenvolvimento socioambiental, tecnológico e político regional e nacional. Como primeira Universidade do País a inaugurar uma Unidade Acadêmica no Programa de Expansão do Governo Federal em 2005, no Agreste de Pernambuco, conseguiu elevar a inclusão social, chegando a formar profissionais em populações que anteriormente não tinham a oportunidade de aspirar ao ensino superior. Nas últimas décadas, consolidou-se na pós-graduação e conquistou uma importante internacionalização, ao firmar convênios com instituições de diferentes partes do mundo, visando reafirmar seus compromissos, incorporando o humanismo e o desenvolvimento sustentável como características próprias das suas ações.

O presente documento, subsidiado por leituras interpretativas e discussões internas, apresenta-se como uma contribuição para o aprofundamento do debate sobre o programa Future-se, tanto interna quanto externamente, e busca afirmar a disposição da UFRPE para o diálogo em torno de propostas que visem a efetiva melhoria do sistema nacional de ensino, pesquisa, extensão e inovação. A análise do Programa contida neste texto aborda as premissas que envolvem o atual contexto, as omissões no projeto de lei, as suas intuições e preocupações pertinentes, os seus maiores problemas e os receios que dele emergem.

Frente à proposição de um novo programa pelo Ministério da Educação para o Ensino Superior – o Future-se - e da importância de posicionar a UFRPE pelo legado conquistado em seus 107 anos de história, passamos a analisar os temas referentes aos Eixos de Governança, Gestão e Empreendedorismo; Pesquisa, desenvolvimento e inovação; e Internacionalização a partir do claro posicionamento crítico da sua Comunidade Universitária à medida que o Future-se se opõe à preservação da UFRPE como uma instituição baseada em princípios mais fundamentais como o direito à Universidade Pública, Gratuita, de Qualidade, Inclusiva, Socialmente Referenciada e, acima de tudo, AUTÔNOMA.

Eixo 1 - Governança, Gestão e Empreendedorismo

Antes de qualquer análise mais profunda, cabe destacar a não explicitação de objetivos do programa, considerando que o documento tem início já com a proposta de operacionalização.

Quanto ao Eixo 1, há três aspectos importantes a considerar: I) A Celebração de contratos de gestão para executar o programa; II) A inclusão de Organizações Sociais e nos contratos a serem firmados e; III) A instauração de Centros de Serviços Compartilhados.

O programa prevê a celebração de contratos de gestão entre a União, as IFES, e uma organização social, sem definir as atribuições de cada um dos partícipes. Não fica claro o que muda nas atribuições exercidas atualmente entre a União e as IFES. No que se refere à inclusão das Organizações Sociais, reproduz a legislação relativa à área, mas sem especificar - no caso do programa - quais atribuições seriam exercidas, o que dá margem a uma ampla atuação à medida que inclui o apoio a atividades de ensino, pesquisa e extensão.

O documento do Future-se indica que o papel das Organizações Sociais, além de prestar suporte administrativo - no que concerne à gestão de recursos financeiros - assumiriam atribuições que hoje garantem a autonomia das IFES. A proposição de inclusão de Organizações Sociais não só abre a possibilidade de parcerias público-privadas para executar as atividades das IFES, como também inclui as organizações de interesse privado na gestão dos recursos previstos na sua execução, alterando assim o caráter público das instituições de ensino.

O documento do Future-se não se refere a quem cabe a avaliação relativa à habilitação da organização social. No entanto, conforme julgamento da constitucionalidade da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998 - Lei que instituiu o modelo das organizações sociais - pelo Supremo Tribunal Federal, o entendimento legal é o de que as organizações sociais podem, sob demanda, ampliar as ações do Estado em atividades dirigidas ao ensino; à pesquisa científica; ao desenvolvimento tecnológico; à proteção e preservação do meio ambiente; à cultura e à saúde; mediante prévia aprovação da qualificação da entidade, por decreto presidencial.

Quanto à prestação de serviços de apoio, poderá acontecer por meio de centros de serviços compartilhados, com a finalidade de melhorar os procedimentos de gestão e reduzir os custos. Os referidos centros de serviços já foram instituídos no extinto Ministério do Planejamento, que constituiu uma unidade especializada para prestação de serviços administrativos aos órgãos do Poder Executivo Federal. O governo federal já pratica atos administrativos com vistas à redução de custos, a exemplo da política de aquisição de bens móveis conforme previsto na adesão a atas de órgãos públicos, mas, vale ressaltar, **sem a centralização de trabalho administrativo**.

No que tange aos requisitos de governança e transparência, o Future-se afirma que as organizações sociais deverão manter um conjunto de dados de gestão financeira, de pessoas, atividades contratos e serviços. Também prevê ações, como controle social, sem indicar quais mecanismos deveriam ser utilizados para tal prática de gestão de caráter participativo.

Por fim, o documento prevê como requisito de transparência que as OS deverão assegurar a Auditoria Interna, vinculados ao Conselho de Administração da entidade, sem prejuízo do uso de auditoria externa. Cabe indagar qual é a real transparência, se a auditoria é interna e, em caso de exercê-la mediante uso da auditoria externa, o documento não explicita se será pública ou privada, comprometendo a real transparência da execução do Programa.

Com relação aos fundos imobiliários, um dos elementos centrais da proposta do Future-se é o financiamento por meio de fundos imobiliários integralizados com imóveis da União supostamente ociosos. Os fundos imobiliários são investimentos que geram rendas para os cotistas através da aplicação em imóveis a serem explorados com o aluguel (empresariais, shoppings, centros de logística) e/ou aplicação em outros títulos financeiros ligados à atividade imobiliária. Os imóveis da União seriam cedidos para a implementação de empreendimentos privados, geridos pelas Organizações Sociais, com a finalidade de

gerar renda para as universidades, ainda sem maiores esclarecimentos pelo MEC. O Ministério apresentou uma perspectiva de aporte nesse mercado de um montante estimado em R\$ 50 bilhões, valor próximo ao valor de mercado de todos os Fundos Imobiliários atualmente negociados na BOVESPA.

Em uma primeira análise, observa-se já várias possíveis ilegalidades em detalhes da implementação da proposta. Por exemplo, no art. 9º da minuta do Projeto de Lei fala-se que a seleção dos fundos imobiliários que receberiam as aplicações seria feita mediante “procedimento simplificado” a ser definido em ato do Poder Executivo. Ora, isso entra em conflito com as disposições da Lei 8.666/1993 sobre a alienação, cessão e contratações do Poder Público, que são ainda mais rigorosas quando se trata da alienação ou cessão de bens imóveis. Tal problema se agrava com a previsão de que as Organizações Sociais também poderão receber imóveis públicos e, neste caso, estarão obrigadas (art. 9º, §9º) a integrá-los em Fundos Imobiliários. Como as Organizações Sociais são dispensadas de regras mais rigorosas de licitação para as suas contratações, há o risco de que essa previsão abra o caminho para uma entrega facilitada de imóveis públicos para a iniciativa privada, inclusive com o risco de favorecimentos e direcionamento dos contratos.

Antes de entrar nos problemas mais fundamentais da proposta, é preciso analisar sobre o seu real benefício e sua eficiência para sanar o problema do financiamento das universidades. Há que se considerar, primeiramente, que a proposta envolve todo um custo operacional a ser assumido pela Administração Pública para a avaliação dos imóveis, avaliação das possibilidades de uso pela iniciativa privada, busca de parceiros privados, dentre outras atividades necessárias para a sua viabilização. Além disso, é preciso notar que a proposta não apresenta uma solução sustentável e duradoura para o financiamento das universidades. Trata-se, na verdade, de uma forma de financiamento dependente das flutuações do mercado imobiliário e, portanto, dos ciclos econômicos, e que tende, portanto, a gerar mais renda nos momentos de expansão da economia, justamente quando a arrecadação melhora e há menos pressão sobre o orçamento público. E, por outro lado, ela não garante uma proteção nos momentos de retração econômica ou em um eventual *crash* do mercado imobiliário.

O capítulo 2 do Programa apresenta a possibilidade de venda pelas IFES de *naming rights*, isto é, do direito de nomear prédios, laboratórios, bibliotecas, auditórios ou outros espaços e bens das instituições. É uma prática inspirada em alguns casos do exterior de doadores pessoa física que queiram immortalizar seu nome. Mas na minuta apresentada pelo MEC a proposta se estende à venda dos direitos de nomeação também para pessoas

jurídicas, permitindo que bens da universidade recebam o nome de empresas. Tal prática também poderia suscitar conflitos de interesse entre pesquisas, que trouxessem uma visão crítica a respeito dos produtos, e a empresa patrocinadora, fabricante desses produtos.

O Art. 16¹ do programa institui a permissão para que os departamentos – sem esclarecer como serão formados esses departamentos - criem empresas na forma de Sociedades de Propósito Específico², com a finalidade de vender bens e serviços e obter recursos para o financiamento de suas atividades. Ao analisar este artigo, a proposta esbarra em uma vedação legal importante que não é alterada no projeto de lei: o art. 117, X, do Estatuto do Servidor Público (lei 8112/90) proíbe o servidor público de participar na administração de sociedade comercial e de exercer o comércio em geral. Tal vedação é tão severa que a pena prevista para esse caso é a exoneração (art. 132, XIII). Se a Lei já veda essa acumulação de atividades em abstrato, mesmo havendo compatibilidade de horários e não estando a atividade comercial relacionada às atividades do cargo público, ainda pior é o caso quando a atividade empresarial é feita a partir dos meios da instituição pública, no seu âmbito, valendo-se do seu pessoal. Trata-se de uma óbvia mistura entre interesses privados e interesses públicos, além de uma fonte de incentivos conflitantes com o equilíbrio entre as diversas dimensões do trabalho do servidor na Universidade.

Quanto ao mérito, a proposta de um grande fundo nacional centralizado no MEC, sob a supervisão de um Comitê Gestor sem representatividade garantida e sem poder deliberativo vinculante vai na contramão da autonomia das universidades, ainda que se aceitasse a ideia de que as universidades precisam ir buscar nas vias listadas no Programa uma complementação do orçamento, além de um mínimo garantido pelo MEC.

No que tange ao Fundo Soberano do Conhecimento, não verificamos no programa maiores detalhamentos, e que nos impede de realizar uma análise mais aprofundada. Entrando no mérito e nos problemas mais fundamentais do Programa, é necessário observar o quanto que representa uma subversão no que deveria ser a destinação apropriada de imóveis públicos e um grande conflito de interesses para as Universidades. A proposta parte do pressuposto da existência de um vasto parque de imóveis públicos sem uso, cuja única destinação possível é a cessão para empreendimentos privados mediada

1. “Admite-se a criação de Sociedade de Propósito Específico - SPE, por departamento, nas IFES, garantindo-se percentual do retorno do lucro auferido para a IFES, nos termos do regulamento.”

2. As sociedades de propósito específico são empresas constituídas com um propósito limitado, muitas vezes com o objetivo da realização de um empreendimento específico, como um determinado empreendimento imobiliário. Trata-se de um modelo previsto na legislação comercial principalmente com a finalidade de permitir a união entre empresas para um empreendimento específico, uma espécie de consórcio com mais poderes

pelo mercado financeiro. Tal situação ainda criaria diversos conflitos de interesse dentro da instituição entre esta forma de financiamento e cursos e pesquisas que tratam criticamente dessas dinâmicas do mercado imobiliário e do mercado financeiro, tais como áreas de pesquisa em urbanismo, geografia, ciências sociais, serviço social.

Por fim, com relação ao Eixo 1, vale ressaltar que as universidades públicas já atuam em gestão, empreendedorismo e governança. O Programa Future-se, que busca avançar nessas áreas, não garante a preservação da autonomia das universidades e manutenção de sua natureza pública. A proposta inclui novas instituições e formas de financiamento - sem especificar, em muitos casos, as atribuições, destinação e gestão - indica centralização administrativa e de gestão, por meio do comitê gestor, que não será realizada pelas universidades. A inclusão de mecanismos de controle social e de transparência, embora presentes, não são especificados e contrastam com a proposição de uma centralização administrativa e de gestão das IFES.

EIXO 2 – PESQUISA, DESENVOLVIMENTO E INOVAÇÃO

O Art. 17 refere-se à implementação da Lei 13.243/2016 (Novo Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação, regulamentada pelo Decreto no 9.283/2018) de forma a aumentar a interação com o setor empresarial. Neste contexto, o equívoco se refere à Lei 13.243/2016 que se encontra implementada nas universidades brasileiras, inclusive em uso institucional. Já está estabelecida nas IFES a promoção de atividades científicas e tecnológicas estratégicas de desenvolvimento local e regional (PDI UFRPE). Para que houvesse maior incentivo à promoção dessas atividades - aliado aos órgãos governamentais (CAPES, CNPq, FINEP, FAP's – se faz necessária uma mudança quanto à forma de investimentos nas IFES, e como esses investimentos podem fazer parte do orçamento próprio da Universidade, incluindo ações de investimentos em pesquisa e formação de pessoal (qualificação de servidores e discentes). O Programa Future-se não prevê que as múltiplas formas de investimentos possam fazer parte do orçamento próprio das universidades, indo de encontro à gestão própria de seus recursos. Cabe ressaltar a importância das agências de fomento públicas nacionais e regionais para o incentivo direto de ações de promoção às atividades de desenvolvimento econômico e social.

Na pretensa intenção de implementar a Lei do Novo Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação, que já está sendo executada, o Future-se não garante o financiamento do Estado para o fomento de ações de desenvolvimento econômico e social realizadas pelas universidades, bem como, não deixa claro o percentual da participação do

Estado nos fundos de investimento. O Programa também não esclarece de que forma será feita a cooperação entre entidades sejam públicas e privadas; e qual incentivo fiscal será dado às empresas participantes.

Ao analisar os incisos I a VII do Art. 2º., verifica-se que o documento não apresenta relações entre forma de aprimoramento e sucesso no processo de desenvolvimento em pesquisa e inovação. A ideia consiste em aprimorar através da disseminação das culturas de inovação, propriedade intelectual e transferência de tecnologias envolvidas, sem esclarecer a forma, abrangência nem a sua execução por área de conhecimento.

Quanto ao pretense fortalecimento dos órgãos de inovação tecnológica, não fica claro de que forma será feita e sinaliza com a possibilidade de instalar instituições de natureza mista (público-privada) sem explicar como serão geridas.

Dessa forma, o Estado poderia ajustar o seu interesse em desenvolver as universidades atendendo ao pleito do uso de recursos orçamentários, viabilizados pelo Estado e por ações de financiamento externo, de forma a aprimorar atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação, potencializando e incentivando a participação de centros de pesquisa nas IFES. Em se referindo ao fortalecimento dos Núcleos de Inovação tecnológica (NIT's), as ações poderiam consistir em: fortalecimento do corpo jurídico institucional, criação de parques tecnológicos nas IFES, incentivo às incubadoras, criação e incentivo financeiro aos biotérios institucionais certificados, centrais analíticas com equipamentos de grande porte e bancos de células.

O Programa Future-se não define os mecanismos de incentivo à realização de cooperação científica internacional nem as formas de proteção à produção e ao produto nacional: partilha dos custos, titularidade, ganhos institucionais. Esses mecanismos já se encontram regulamentados nas universidades.

Os parágrafos 1º e 2º, do Art. 18 abordam aspectos legais acerca de recebimento de remuneração de caráter eventual de servidores. Cabe ressaltar que na legislação em vigor das IFES já não há incorporação salarial nem ganhos previdenciários, através dessas formas remuneratórias, ou seja, não há nada de inovador no Future-se no que tange a esse aspecto.

O Art. 19 do Future-se sugere a participação nos ganhos econômicos resultantes da exploração de direitos de Propriedade Intelectual. No entanto, a Lei de Inovação (Lei

13243/2016, Art. 13³§2º) já assegura a participação do servidor público federal nesses ganhos.

O eixo que trata de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação se baseia principalmente na implementação da Lei de Inovação (Lei 13243/2016). A referida Lei constitui um marco legal da iniciativa privada dentro das IFES. Reconhecemos a importância da ampla implementação dessa Lei, porém para que a mesma seja explorada economicamente pelas universidades se faz necessário a não vinculação das receitas próprias (convênios, parcerias e outras forma de arrecadação) ao teto do orçamento geral da união. Vale ressaltar que esse é um dos principais entraves para as universidades para o qual o Future- se não traz solução.

EIXO 3 - INTERNACIONALIZAÇÃO

Os conteúdos relativos ao Eixo 3 do Future-se mostram um amplo desconhecimento do que já é feito nas IFES do país em relação à internacionalização. Muitas universidades trabalham a partir de planos de internacionalização, construídos internamente em fóruns e conselhos, com limitações orçamentárias.

Quanto ao Art. 20 da proposta apresentada pelo governo revela o desconhecimento de ações relativas a cursos de idiomas para servidores a fim de fortalecer as **Publicações no exterior, Intercâmbio entre universidades nacionais e internacionais, Oferta de bolsas em instituições estrangeiras e premiação de alunos com destaque intelectual.**

Atualmente, já se encontram implementados pelas IFES a formação linguística da comunidade acadêmica e parcerias com instituições internacionais, públicas e privadas. A proposta desconsidera, ainda, iniciativas de abrangência nacional já consolidadas na área de formação em línguas estrangeiras, como as do Programa Idiomas sem Fronteiras - cujo enfoque primordial é a internacionalização - tendo como benefícios adicionais o processo de formação docente dos alunos de Letras de IFES de todo o país, a ampliação da oferta de cursos de português para estrangeiros e a consolidação de parcerias, através de acordos de cooperação e de memorandos de entendimento firmados entre diversos países.

Considerando a grande demanda que as IFES se encontram neste momento devido ao incentivo à Internacionalização, se faz necessário que o governo continue a investir em Programas semelhantes ao Idiomas Sem Fronteiras, porém com maior flexibilização da

³ § 2º Entende-se por ganho econômico toda forma de **royalty** ou de remuneração ou quaisquer benefícios financeiros resultantes da exploração direta ou por terceiros da criação protegida, devendo ser deduzidos:
I - Na exploração direta e por terceiros, as despesas, os encargos e as obrigações legais decorrentes da proteção da propriedade intelectual;
II - Na exploração direta, os custos de produção da ICT.

contratação de instrutores/pesquisadores com formações específicas, de modo a incrementar a publicação de artigos em periódicos no exterior.

Quanto ao intercâmbio entre universidades, apesar de se tratar de uma política generalizada, existem pontos necessários à sua flexibilização, como, por exemplo, o pagamento/bolsa aos pesquisadores visitantes estrangeiros, que não estão claramente especificados.

Ressalta-se, ainda, a necessidade de uma política de normatização para concessão dos vistos a pesquisadores ou docentes estrangeiros que objetivem trabalhar no País, por período de curta duração. Por fim, em que pese o interesse contido na proposta de creditação das atividades desenvolvidas por pesquisadores ou docentes estrangeiros no país, não se pode desconhecer que tal processo depende de exigências legais estabelecidas pelo MEC para a sua validação, excedendo as competências de um programa como o Future-se para ser implementado.

Quanto à oferta de bolsas em instituições estrangeiras para estudantes com alto desempenho acadêmico e/ou atlético, as IFES já utilizam programas do governo que ofertam bolsas de estudos no exterior para estudantes de Pós-graduação (Capes, CNPq e FAPs). Observa-se a necessidade de ampliar essa oferta para alunos de graduação e pós-graduação com alto desempenho acadêmico ou atlético, cabendo a gestão ser feita integralmente pela IFES, como o processo de seleção, pagamento de taxas às instituições estrangeiras e de bolsas de estudos aos discentes brasileiros em mobilidade.

Sobre as ações de premiação de alunos de destaque intelectual, é importante esclarecer que a legislação brasileira não permite o pagamento de prêmios a discentes que obtiveram elevadas notas ou ocupem posição de destaque intelectual na sua instituição. Considera-se de grande importância a flexibilização dessa legislação por parte do governo federal, visando a maior autonomia das IFES para realizar pagamento como forma de premiação aos seus discentes.

Por fim, se faz necessário maiores esclarecimentos por parte do Future-se em relação a forma como será disciplinada a política de internacionalização da organização e gestão dos processos. Neste sentido, é importante um diálogo sobre as atuais dificuldades enfrentadas pelas IFES, visando maximizar a política de internacionalização.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um aspecto inviabilizante acerca do Programa FUTURE-SE trata da revogação ou mudanças em pelo menos 16 leis constitucionais (em anexo), que tratam de aspectos diversos, como aplicações de crédito (recursos públicos em investimentos de riscos, como os fundos imobiliários), a participação de lucros (partilha de lucros – iniciativa pública/privada), financiamento (questões orçamentárias), incentivos fiscais, plano de carreira (contrato de dedicação exclusiva), conduta do servidor público (conflito de interesse), dentre outros.

Mediante análise do Programa Future-se fica evidente a proposta de mudança na natureza das IFES, uma vez que “fere” a autonomia universitária em diversos aspectos, desde gestão até políticas de internacionalização.

As universidades públicas, consagradamente, já atuam em gestão, inovação, pesquisa, empreendedorismo, internacionalização e governança. Com isso, o programa **Future-se** não sugere alternativas que conduzam as IFES a um **Futuro** de desenvolvimento promissor e com garantias estáveis para sua manutenção, através de investimentos essenciais para sua existência que são de obrigação do Estado, de acordo com a nossa Carta Magna.

Dessa forma, a Universidade Federal Rural de Pernambuco se posiciona contrária ao Programa Future-se.

ANEXO
ÍNDICE DE PRINCIPAIS LEIS A SEREM ALTERADAS PELO FUTURE-SE

Art. 26. A Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998,
- Definições e caracterização das atividades das OS.

Art. 27. A Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004,
- Incentivo à pesquisa e inovação.

Art. 28. A Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016,
- Direito da titularidade e participação de ganho econômico em pesquisa;
- Revalidação de Diploma
- Notório saber

Art. 29. A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996,
- Revalidação de Diploma

Art. 30. A Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991,
- Dedução de IRF em aplicações para IFES

Art. 31. A Lei nº 10.735, de 11 de setembro de 2003,
- Questões sobre aplicação de crédito

Art. 32. A Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012,
- Trata de Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal

Art. 33. A Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989,

Art. 34. A Lei nº 8.010, de 29 de março de 1990,

Art. 35. A Lei nº 8.032, de 12 de abril de 1990,

Art. 36. A Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995,

Art. 37. A Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995,

Art. 38. A Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997,

Art. 39. A Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991,

Art. 40. A Lei nº 9.991, de 24 de julho de 2000,

Art. 41. A Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005,

-Tratam de questões fiscais, financiamento, imposto de importação, doações, participação de lucro de pessoa jurídica.